

金融风暴后的预算赤字与政策 及其对中国的启示

徐仁辉*

【摘要】论文将预算赤字成因归纳为三类，经济周期、国家安全与收支结构性因素。过去三、四十年来大多数 OECD 国家陷入长期预算赤字的主因在于出现收支结构性问题。为降低预算赤字与债务的累积，1980 年代 OECD 国家曾一致性地实行宏观预算制度，限制岁出增长与控制预算赤字，如实施基线预算、删减支出、限制赤字与债务占 GDP 的比例，甚至平衡预算目标等。控制预算增长与赤字政策的严格实施取得了成效；再加上 1990 年代网络经济带动经济状况持续活络，各国预算赤字逐年减少，终于出现预算剩余，未偿还债务余额亦下滑。论文认为金融风暴过后，经济开始复苏，各国政府应重新注重财政长期稳健原则，再度实行宏观预算制度之相关财政规范与政策。

【关键词】预算赤字 预算政策 金融风暴 公债 中国

【中图分类号】F810.2 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2010) 03-0120-20

一、前言

2008 年全球金融风暴，让欧美金融投资机构出现巨额亏损，信贷紧缩与国际贸易的减少，导致欧美国家皆面临经济衰退，进而引起全球性的经济不景气。面对来势汹汹的金融风暴，欧美国家政府忙着利用公共资金对金融机构纾困，采取的手段包括融资、购买不良资产、直接购买优先股进行资本投入、甚至接管等。对于全球

* 徐仁辉，台湾世新大学管理学院，教授。感谢匿名评审人的意见。

性经济状况趋缓或衰退，各国政府（包括新兴国家）推出振兴经济的方案，包括降息、减税、补助、扩大公共支出等刺激总需求的做法。无论是纾困措施或振兴经济的政策皆大量地增加政府支出并减少收入，对于早已陷入长期性收支结构赤字的大多数 OECD 国家的财政而言，这次金融风暴如同雪上加霜，让各国财政趋于恶化。金融风暴过后，是各国重新检讨财政政策、控制预算赤字、避免因国家债务危机引发二次金融风暴的时候了。

本文首先整理归纳预算赤字的成因与种类，并分析过去三、四十年来 OECD 国家、中国与台湾地区财政收支与预算赤字的形态；其次检讨 1980 年代 OECD 国家的宏观预算制度所实行的各项财政政策与其成效；再次探讨金融风暴下各国振兴经济方案对于财政的影响；最后主张金融风暴后为追求长期财政稳健，应再度实行加强财政规范与纪律的财政政策。

二、预算赤字的成因与种类

预算赤字是指政府年度岁出大于岁入的差额，也就是说预算赤字的出现是因为政府税收、非税课收入与财产收入等岁入，不足以支应一般政务支出或资本建设支出等岁出。之所以会产生此种入不敷出的现象，可能是税课收入因为经济状况不佳而短收；也可能因为碰到天灾、战争或重大经建投资，政府必须增加支出；也有可能是政府收支结构出现问题，而有长期的收支差短（徐仁辉、蔡馨芳，2009）。

巴特和韦尔斯（Barth & Wells, 1999）观察了长期的美国联邦政府预算（1789 年到 1996 年），发现在 208 个年度之中，有 105 个年度有赤字，其中有 26 个年度可以归因于经济周期，而 40 个年度可以归因于战争所致，也就是有 66% 的赤字成因是可以被解释的。但是 1950 年到 1996 年间，却有 24 个财政年度既无经济衰退亦无战争，却仍出现赤字预算，而且赤字占 GNP 的比例也有长期上升的趋势（Barth & Wells, 1999）。因此对于预算赤字之成因，本文将

之归纳为三大项因素：

（一）经济周期因素

在遇到经济状况低迷或衰退时，税收自然短少，岁出却无法相应减少，因此出现预算赤字。同时依据凯恩斯功能财政（functional finance）原理，政府可以采取扩大公共投资或支出方式，以振兴经济。因此赤字的出现也可能是因经济周期的短期政策的需要，成为协助维持租税效率的工具。即一般恒常性支出由租税支应，一旦出现临时性的支出时（如推动重大投资），则由公债来支应。如巴罗（Barro, 1979）、卢卡斯和斯托奇（Lucas & Stokey, 1983）及米塞尔（Missale, 1997）等都主张在“租税均摊”（tax smoothing）的假设之下，政府基于追求租税稽征的扭曲成本或超额负担最小化的原则，以债务融资的预算赤字，维持租税的效率。

（二）国家安全因素

国家遭遇不可抗力的天灾或人祸——如战争、天然灾害（如地震、风灾等）重大事故发生时，基于国家安全或急难救助，政府必然增加支出来应对。国家安全因素是暂时性的偶发因素，和经济周期因素所造成的赤字相同，都属于短期内为解决问题而产生的。

（三）结构性因素

预算赤字无法用经济周期及战争等因素来解释的部分，或可归因于收支结构性因素。国家政治与预算等制度因素可能是导致政府收支长期出现结构性差距的主因，例如选举期间执政党为争取选票，会企图以扩大支出（特别是社会福利支出）与减税来取悦人民，而造成赤字的出现。再如法定支出与债息负担的持续成长，造成财政收入中可作自由裁量的预算决策空间萎缩，也增加了赤字出现的机会。这些制度性因素产生的收支结构差短问题，导致各国预算赤字的持续性存在，短时间内不易解决。

有关预算赤字问题，拉丰（Laffer，1993）认为由于政府会计采取现金制，资本支出的处理与经常支出并无不同，直接列为支出项目，而非如民间企业财务会计将资本支出列为资产，再逐年摊提折旧作为费用，因此会夸大预算赤字。然而资本支出即使比照民间财务会计做法，并无助于解决各国国库资金短缺问题。

有关为弥补预算赤字发行债务的经济影响问题，凯恩斯学派认为是必要手段，当经济复苏时，税收自然增加就有足够资金偿还债务，政府追求的是经济周期的预算平衡，而非年度的预算平衡。然而新古典学派担心公债的挤出效应（crowding-out effect），造成有效率的民间投资减少，不利于财富的累积。李嘉图模型（Barro，1979）则主张无论以公债或增税来融通预算赤字，效果是一样的。政府发行公债，民间储蓄将相对增加，利率不受影响。然而，长期的预算赤字，正如公共选择学派（Buchanan & Flowers，1987）所批评的，会出现这代人在支配下一代人的财富的不公平现象。过度地依赖债务融资工具也容易让政府预算规模不断扩张。

三、OECD 国家与中国的预算赤字

（一）OECD 国家结构性赤字

1970 年代以前 OECD 国家财政大致上尚称稳健，经常有年度预算剩余，各国累积未偿还债务平均约占 GDP 的 30%。但自 1973 年石油危机以来，大多数国家出现长年预算赤字，未偿还债务亦迅速累积。追究其原因在于各国政府随着人口结构老化，各项社会福利计划不断扩大，社会安全制度、残障福利、社会救助、失业保险与医疗保险等“应享权益支出”（entitlement expenditure）被法制化，无法随政府财政情况好坏调整，而且呈现逐年持续增长的趋势。1980 年代新右派的抬头与新自由主义的兴起，减税让市场更有活力的想法风行，各国政府纷纷采取减税政策，造成政府税收大

幅减少，例如里根政府的减税措施，让所得税收等大幅减少，造成美国联邦政府预算产生严重收支差短，自此出现结构性赤字。美国除了在 1998 年到 2000 年的 3 年出现岁计剩余外，之前与之后收支差距皆有相当幅度（3% - 5% 的 GDP），2007 年以后收支结构性差距进一步扩大（超过 10% 的 GDP）；英国亦出现长期结构性预算赤字问题。

1980 年代以来各国努力进行预算改革，加上 1990 年代网络产业带动了经济成长，政府税收得以增长，90 年代后期大多数国家财政皆出现好转现象，预算赤字减少甚至有剩余。未偿还债务也大致维持稳定或有逐年下降之趋势，但自 2001 年以后世界经济陷于成长趋缓期，OECD 各国财政赤字亦再度出现，显示出结构性赤字问题依然存在，而金融风暴后问题更加大了赤字，OECD 所有国家预算赤字占 GDP 比在 3% 到 5% 之间。同时，因预算赤字所导致的未偿还债务余额也快速累积，预计在 2011 年所有国家债务占有国家 GDP 比将超过 100%。

OECD 为显示非因经济周期因素所造成的结构性收支差短问题，对各国年度预算收支做了调整（以经常性收支为主，并扣除一次性经济因素的影响等），将所计算出来的年度赤字除以潜在 GDP，得到七大核心工业国家（G7）的结构性赤字如表 1 所示。

表 1 OECD 国家预算结构性赤字占 GDP 比（%）

年份	1992	1995	2000	2002	2007	2008	2009	2010	2011
国家									
美国	-5.1	-2.9	0.8	-3.6	-3.2	-6.2	-9.3	-8.8	-8.0
英国	-5.2	-5.6	0.9	-2.0	-3.5	-5.4	-9.9	-9.8	-9.3
日本	-0.2	-4.6	-7.2	-7.1	-3.5	-3.5	-6.3	-7.2	-8.9
加拿大	-9.1	-5.3	2.9	-0.1	1.6	0.1	-4.8	-5.2	-4.5
德国	-2.5	-9.7	1.3	-4.0	0.2	0.0	-3.2	-5.3	-4.6
法国	-4.5	-5.5	-1.5	-4.1	-2.7	-3.4	-8.2	-8.6	-8.0
意大利	-10.4	-7.4	-0.9	-3.5	-1.5	-2.7	-5.5	-5.4	-5.1
欧洲地区	-4.8	-7.0	-1.8	-2.5	-1.5	-2.3	-3.8	-4.4	-4.3
所有 OECD	-4.4	-4.6	-1.0	-3.3	-2.3	-4.0	-6.5	-6.7	-6.4

资料来源：OECD（2009）

（二）中国的预算赤字

中国政府自 1990 年度以来与金融风暴之前的预算赤字，除 2007 年有预算剩余外，其他年度皆有预算赤字，但赤字占 GDP 比皆控制在 2% 以下，1997 年以前几乎都在 1% 以下，预算赤字幅度尚在可控制范围内，结构性预算赤字幅度尚小。中国政府未偿还债务占 GDP 比则控制在 15% 左右。中国因为幅员广阔，省市地方政府为竞相发展地方经济，仍有相当幅度的举债，这些地方债务如加计进去，债务余额将大幅增加。

台湾地区各级政府的财政收支情况，在 1980 年代尚有几个年度有岁计剩余，但自 1990 年代以来，除了 1998 年有剩余外，每年皆出现赤字。其原因包括 1988 年的征收公共设施保留地、1990 年代的 6 年建设计划等皆让政府大量举债，但真正原因则是在过去 20 年的民主转型期，执政者不断地开出竞选支票，包括各种社会福利支出与各项减免租税政策，造成财政收支结构差距悬殊。其中尤以税课收入占 GNP 比，从 1980 年代的超过 20% 降至目前的 13% 左右（低于大多数 OECD 国家）是主因；而岁出占 GNP 的比例却无法随之降低，特别是社会福利支出逐年攀升已成为政府的重大支出。换言之，台湾在过去 20 年内也很快步 OECD 国家的后尘，出现结构性预算赤字。台湾近年来财政收支趋势，虽然岁入与岁出占 GDP 比皆呈下滑趋势，但岁入下滑幅度大于岁出，20 余年来皆出现赤字。赤字占 GDP 比在大多数年度为 3% 到 5% 之间，幅度之大应属于结构性预算赤字。年度预算赤字必须依赖政府举债来支应，台湾各级政府未偿还债务在 1988 年还控制在 3% 的 GNP，2009 年已超过 40% 的 GNP，并快速向《公共债务法》48% 的上限迈进。

四、20 世纪 80 年代后宏观预算制度的做法与成效

(一) 控制预算赤字的政策

OECD 国家为对抗结构性预算赤字，在 1980 年代开始所采取的财政政策与预算制度改革可归纳如下（徐仁辉，2009；OECD，1996）：

1. 宏观目标

制订减少预算赤字的目标，例如赤字、支出或收入占 GDP 比例，以及未偿还债务占 GDP 比等。如欧盟会员国家对进入欧洲货币联盟所订的《马斯特里赫特条约》（Maastricht Treaty），规定有严格的财政标准作为入会条件，即未偿还债务余额必须降至 GDP 的 60% 以下，每年度预算赤字不得超过 GDP 的 3%。新西兰则在其《财政责任法》（Fiscal Responsibility Act）中规定一系列的减少债务责任；美国的《平衡预算与紧急赤字控制法》（The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act）则订有平衡预算目标。

2. 支出删减

由上而下的支出控制有时适用于通盘的支出删减，有时则针对特定支出删减。采通盘删减的国家较少，如芬兰、澳大利亚、丹麦等在 1980 年代的做法。大多数国家皆对特定支出计划删减，但所针对的项目差异甚大，有对于社会移转支出删减者，如德国对失业救助，日本对年金与医疗保险，美国对健保与社会安全。比利时则对教育与公共投资支出删减，澳大利亚删减对产业与农业的补助，意大利、西班牙、日本则冻结人事支出，德国与加拿大更执行了减薪政策，比利时、英国、德国、法国等皆对国防支出予以冻结。

3. 支出上限

支出上限的制订在大多数国家被普遍地使用，其对各机关预算编制的限制，也较以往非财政紧缩时期更具效力。OECD 各国在实

施支出上限与目标政策上各有不同，有的国家采取强制规定，上限绝对不可超过；有的国家则有弹性，一旦机关提出理由充分的需求时，上限是可以推翻的。有的国家将支出上限与目标政策持续每年执行，有的则视经济状况与财政状况而有中断，即有些年度无上限规定。将支出上限列入预算程序的有加拿大、丹麦、芬兰、法国、日本与英国等；将支出上限作策略性运用的有澳大利亚、爱尔兰、新西兰与美国等。各国对支出设限的范围也有很大差异，因为各国个别一些不同的法定支出是无法设置上限的。以美国 1990 年的《预算加强法》(The Budget Enforcement Act) 为例，制订各项支出的上限，限制各机关预算增长；而社会福利支出则规定采取“随收随付”制 (pay as you go)，必须有收入才可增加支出，目的即在于让这些支出具有“赤字中性” (deficit neutral)，以避免预算赤字的扩大，该法对于控制美国联邦政府预算规模与赤字的成长产生了实质效果 (Davis, 1997)。

4. “基线预算”

为了让支出上限与目标透过预算过程顺利完成，各国政府会在各机关尚未提出正式预算需求前，要求其计算出预算基线。预算基线是先对各项基本经济状况作假设，同时假设政府政策不变，对收入与支出趋势所作的推估。美国将此称为“当前服务” (current service) 之基线，瑞典与加拿大称为“参考水平” (reference level)，在英国预算基线是推估公共支出的起点，其他国家亦有类似做法。

5. “多年度预算制度”

在政府预算规模不断增长的时期，多年度预算作为计划之工具，不仅可以预测现行计划的未来成本，同时亦可确定哪些计划在未来年度预算中将被实行。然而在预算裁减时期，多年度预算正如同多年度的预算基线，成为控制每一年度预算的工具。如在新西兰，多年度预算各机关与财政部预算谈判的下限，在意大利则是每年度预算的参考基础。又如在美国，国会的预算决议案与总统的现行预算皆会做未来 3 年度的预测。在德国，多年度的财务计划是

防止预算超额需求的利器；澳大利亚则要求各机关在编列预算需求时，需同时预测现行政策下未来3年度的预算。

6. 加强与外在环境互动的“预算编制前准备作业”

预算编制前的准备阶段是为了设定财政规范、支出上限与目标、预算基线等，以作为各机关预算编列的依循。在这个准备阶段，可能先经过政治的协商以确定政府预算的规模、经济与社会发展方向，以及预算裁减的原则等，因此它是决定资源分配的重要过程。如在加拿大，这项准备工作是未来各机关提出预算需求与计划优先级排列的重要依据。预算编制前的政治协商，可以让预算编制反映外在经济与社会环境，这正是总体预算制度的特色（Rubin, 1992）。

台湾也在1995年实行“岁出额度制”以作为各机关编制支出概算的上限；1996年制订“公共债务法”对于各级政府的年度举借债务额度与累积未偿还债务余额皆作规范。2001年实施“中程预算制度”让各机关将预算规划与中程时政目标相连结。

（二）控制预算赤字政策的成效

在1980年代中期，OECD国家的财政赤字占GDP的比率平均为4.1%，此财政收支差短幅度几乎一直维持到1990年代初期，可谓存在结构性赤字。各国所进行的预算紧缩政策，到了1990年代中期，在部分国家才开始产生改善的效果。各国总预算赤字占GDP比，1998年平均数为0.7%，部分国家更因经济好转，出现预算剩余，如1999年已有12国有预算剩余。到了2000年，赤字规模大幅缩小，平均只占GDP的0.4%，几乎接近预算平衡。当时有13个国家产生财政盈余，许多国家也接近财政平衡，主要透过社会福利支出的降低、长期经济建设支出增加，建立起财政收支与经济成长间良性的互动。我们从所有OECD国家财政收支趋势观察到，总体预算制度的实施对降低结构性预算赤字有成效。

日本是个特殊的例子，其2000年的赤字规模高达GDP的7%，

主要的原因与 10 年来泡沫经济破灭有关（孙克难，2001），日本的财政收支结构性赤字问题，1992 年以后即出现连年预算赤字，幅度经常在 5% 到 10% 的 GDP 之间。

2004 年以后，除了加拿大还维持财政盈余的情况之外，其他主要国家又再度出现预算赤字的问题。在金融危机出现之前，各国虽然为预算赤字所困，但赤字的幅度仍有逐渐缩小的趋势。

五、金融风暴后的预算赤字与对策

（一）金融纾困计划

美国国会在 2008 年 10 月 3 日修正通过《紧急经济稳定法》（the Emergency Economic Stabilization Act），规定美国政府可动用上限为 7 千亿美元的公共资金来增加政府担保的房贷与提高担保房贷上限、援助受创小区，以及用一半资金（3 500 亿美元）购买财政部所属金融机构因次级房贷所产生的不良资产，后来更可以购买优先股的形式注入资本。

英国政府以国内 8 家金融机构为对象注入 250 亿英镑资金，并准备了上限为 500 亿英镑的资金以备不时之需。德国政府也注入 500 亿欧元到许珀（Hypo）不动产控股公司，荷兰政府则将富通集团（Fortis）收归国有。各国详细情形如表 2 所示。各国央行大多采取印钞票的纾困救急措施，从各国央行的资产变动情形亦可以观察到金融风暴的影响；如表 3 所示，英美两国中央银行总资产在 2008 年 3 月到 2009 年 3 月一年间增长幅度超过 100%。

金融风暴责任如果是由各国财政部承担，编列政府预算、收购濒临破产金融机构的股份，自然增加政府支出并扩大预算赤字。如果采取中央银行融资方式则不涉及政府预算的负担。

表 2 全球金融机构 2008 年的经营困境事件及政府纾困金额

日期	国家	事件	政府纾困 金额
2008/2/7	英国	北岩银行 (Northern Rock) 国有化	880 亿英镑
2008/3/14	美国	联准会融资帮助摩根大通收购贝尔 斯登 (Bear Stearns)	290 亿美元
2008/9/7	美国	财政部提出纾困方案拯救房贷巨头 美国联邦国民抵押贷款协会 (Fannie Mae) 及美国联邦住宅贷款 抵押公司 (Freddie Mac)	2 000 亿美元
2008/9/15	美国	雷曼兄弟投资银行申请破产保护	
2008/9/17	美国	美国国际集团 (AIG) 国有化	870 亿美元
2008/9/29	比利时、荷兰、 卢森堡三国 关税同盟	富通集团 (Fortis) 收归国营	168 亿欧元
2008/9/29	美国	花旗银行 (Citibank) 收购美国第四 大银行美联 (Wachovia) 银行	120 亿美元
2008/9/29	德国	拯救第二大房贷债权人许珀不动产 控股公司 (Hypo Real Estate) 进行 强制国有化	710 亿美元
2008/9/29	冰岛	挪威 - 冰岛银行 (Glitnir) 由冰岛 政府接管	8.5 亿美元
2008/9/29	英国	政府接管最大抵押贷款银行布拉德 福德 - 宾利银行 (Bradford & Bingley)	325 亿美元
2008/9/30	比利时	政府注入德克西银行 (Dexia) 纾困	92 亿美元
2008/9/30	爱尔兰	盎格鲁 - 爱尔兰银行 (Anglo Irish Bank) 收归国有	5 729 亿美元
2008/10/7	冰岛	政府接管破产的冰岛国家银行 (Landsbanki)	
2008/10/9	冰岛	该国最大的银行 (Kaupthing) 被国 有化	8.64 亿美元
2008/10/16	瑞士	政府注入瑞士联合银行集团 (UBS) 纾困	592 亿美元
2008/10/19	荷兰	政府拯救荷兰最大的金融机构荷兰 国际集团 (ING)	100 亿欧元
2008/10/20	法国	法国贷款给 6 家银行	105 亿欧元

资料来源: Furceri & Mourougane (2009)

表3 主要国家及地区中央银行总资产变动额

国家	2008 年	2009 年	变动额	币别/单位	增长率	期间
	(1)	(2)	(2) - (1)		(%)	
美国	0.9	2.1	1.2	美元/万亿	122	2008/3 - 2009/3
英国	720	1 480	760	英镑/亿	105	2008/2 - 2009/2
欧元区	1.4	1.8	0.4	欧元/万亿	28	2008/3 - 2009/3
日本	113.4	123.8	10.4	日元/万亿	9	2008/3 - 2009/3
中国大陆	18.7	21.2	2.5	人民币/万亿	13	2008/4 - 2009/4
中国台湾	9.7	11.3	1.6	新台币/万亿	16	2008/4 - 2009/4

资料来源：李胜彦（2010）

（二）振兴经济方案

金融危机发生后各国政府除了协助金融机构纾困采取积极作为外，当全球金融危机引发的后果（如失业率攀高、经济负成长）日益严重时，各国政府几乎别无选择地开始推出全球性的振兴经济方案。

各国所推出之振兴经济方案有几个特征：1. 规模金额较以往大；2. 经费使用内容大致为金融机构或企业的纾困、公共基础设施建设、减税及提升民众消费力之补助等；3. 属于短期计划（OECD 七大工业国振兴经济景气方案如表4）。

以美国为例，美国政府及国会在 2008 年到 2009 年连续推动并通过三波大规模的重大财政政策，2008 年 2 月主要以退税及减税为主之短期振兴经济方案，此减税方案总额高达 1 680 亿美元，约占美国 GDP 的 1.2%。第二波为拯救房市的《房屋与经济复苏法》，主要措施包括：1. 成立独立机构以监督管理房地美（Freddie Mac）及房利美（Fannie Mae）两家公司；2. 将符合条件之房贷户，转换部分房贷为 30 年期固定利率之美国政府担保房贷；3. 对房贷户及房价受创小区提供协助；4. 提高政府担保房贷上限。对投资银行

之纾困额度高达 7 000 亿美元，占 GDP 的 5.5%。

表 4 OECD 七大工业国家振兴经济措施规模及内容

国家	公布日期	方案名称	金额	占各国 GDP 百分比(%)
美国	2008/1/18	短期振兴经济方案	1 680 亿美元	1.2
	2008/10/3	紧急经济稳定法案	7 000 亿美元	5.5
	2009/2/17	美国复苏及再投资计划	7 870 亿美元	5.5
加拿大	2009/1/17	经济行动方案	556 亿加元	2.8
日本	2008/10/30	生活对策	27 万亿日元	5.3
	2008/12/19	生活防卫紧急对策	37 万亿日元	7.3
	2009/4/10	第三波振兴经济方案	15.4 万亿日元	3.0
英国	2008/11/24	振兴经济方案	200 亿英镑	1.3
	2009/1/5	资本投资计划	400 亿英镑	2.6
德国	2008/11/5	振兴经济方案	320 亿欧元	1.2
	2009/1/12	第二波振兴经济方案	500 亿欧元	1.9
法国	2008/10	振兴经济方案	1 750 亿欧元	8.75
	2008/12/4	刺激投资方案	260 亿欧元	1.3
意大利	2008/11/29	经济建设计划	800 亿欧元	6.5

资料来源：笔者修改自杨舒晴（2009）

奥巴马（Obama）总统于 2009 年 2 月 17 日提出“美国复苏及再投资计划”（American Recovery and Reinvestment Act, ARRA），这是美国有史以来通过的规模最大且全面性的经济方案，其中包括教育投资、新能源的研究、公共与基础建设等，计划金额创下纪录，高达 7 780 亿美元，占 GDP 的 5.5%。这项经济方案包含约 2 800 亿美元的补助减税经费，其余 5 070 亿美元的主要用途包括：扩大社会安全福利计划、扩大贫民食物券与儿童营养计划、扩大失业救济与健保适用措施、协助低收入户大学生奖学金、联邦建筑物

节能计划、补助各州政府交通与公共基础设施建设等，预计可在两年内创造 300 万至 400 万个工作机会。

中国政府在 2008 年 11 月宣布在 2009 与 2010 年推出金额高达 4 万亿人民币的振兴经济方案，主要项目为铁路、公路、基础建设、环境保护、医疗与教育质量改善，以及补助内需市场等，希望能对 GDP 的贡献有 3%，以确保 2009 年 GDP 成长率不低于 8%。有关地方政府配合增加的支出据估计可能达 13 万亿人民币，不可谓不庞大！

中国的积极性财政包括：1. 扩大政府公共投资：基础建设、保障性住房建设；2. 实行结构性减税：降低部分居民与企业税赋、减免行政事业收费、调整成品油消费税；3. 调整国民收入分配格局：强化各项强农惠农财税政策、增加低收入群体收入、加大保障性安居工程、教育、医疗卫生、社会保障、就业等民生领域支出。

台湾地区面对金融风暴整体经济受到很大的影响，失业率迅速攀升。政府为振兴经济，创造就业机会，在 2008 年以特别预算方式编列 1 034 亿元新台币的“加强地方建设扩大内需方案”，2009 年通过总经费高达 5 000 亿元新台币为期 4 年的“振兴经济扩大公共建设投资计划”，并于 2009 年首度发行消费券（规模达 857 亿元新台币）来刺激民间消费。

（三）风暴之后的预算赤字与债务

2008 年 OECD 各国为对抗金融风暴带来的经济衰退，放弃了 1980 年代以来实施的财政规范政策，大幅增加支出，财政收支差短集体恶化。金融风暴对各国财政的冲击，以所有 OECD 国家为例，2008 年的预算赤字占 GDP 比为 3.5%，较 2007 年的 1.3%，增加了 2.2% 的 GDP；2009 年的 8.2% 又较 2008 年增加 4.7% 的 GDP，预测 2010 年仍持续恶化达 8.3% 的 GDP，各国赤字如表 5 所示。其中美、英两国年度预算赤字更超过 10%。

表5 OECD 七大核心工业国家预算赤字占 GDP 比 (%)

年份 国家	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
美国	-4.4	-3.3	-2.2	-2.8	-6.5	-11.2	-10.7	-9.4
日本	-6.2	-6.7	-1.6	-2.5	-2.7	-7.4	-8.2	-9.4
德国	-3.8	-3.3	-1.6	0.2	0.0	-3.2	-5.3	-4.6
法国	-3.6	-3.0	-2.3	-2.7	-3.4	-8.2	-8.6	-8.0
意大利	-3.6	-4.4	-3.3	-1.5	-2.7	-5.5	-5.4	-5.1
英国	-3.6	-3.3	-2.7	-2.7	-5.3	-12.6	-13.3	-12.5
加拿大	0.9	1.5	1.6	1.6	0.1	-4.8	-5.2	-4.5
OECD 全体	-3.4	-2.7	-1.3	-1.3	-3.5	-8.2	-8.3	-7.6

资料来源：OECD (2009)

美国的情形根据国会预算局最新公布的数据显示，2009 年度联邦政府预算赤字为 1.4 万亿美元，相当于 GDP 的 9.8%；2010 年预计赤字达 1.56 万亿美元，占 GDP 比为 10.5%；2011 年赤字仍将超过 1 万亿美元。这次金融风暴对美国财政的冲击更是长期减税与扩大联邦政府支出的结果，预计未来 10 年（2010 年到 2019 年）预算赤字将累计达到 7.3 万亿美元，国会预算局更认为奥巴马政府的医疗健保方案未来 10 年将增加支出 1.2 万亿美元，因此认为预算赤字将累计达到 9.3 万亿美元。也因此美国联邦政府到 2019 年未偿还债务占 GDP 比预计将高达 82%，较 2007 年的 62.9% 增长了很多。英国财政受金融风暴的影响亦相当大，2009 年预算赤字占 GDP 比达 12.8%；2010 年仍将是 GDP 的 12.6%，预计需到 2014 年才能降到 5.5%。

中国在金融风暴之后的 2009 年前三季 GDP 增速平均达 7.7%；而 2009 年 1 到 10 月份城镇固定资产投资 150 710 亿元，同比增长 33.1%，比上年同期增加 5.9%。同时其房地产价格迅速上涨，2009 年 70 个大中城市房屋销售价格同比涨幅扩大，存在产生泡沫

的风险。又因国际原油价格飞速上扬，造成输入型通胀压力。如何避免财政支出效率下降，防止出现资产泡沫与通货膨胀，是政策制定的重要课题。

近 20 余年来，一直处于结构性预算赤字的台湾地区财政，碰到这次金融风暴让财政更显恶化。2009 年由于经济衰退与减税政策造成税收短少 2 652 亿元新台币，而振兴经济方案又需大量支出，因此预计将出现超过 3 000 亿元新台币的赤字，为近年来最高；2010 年政府预算，仍编列赤字 1 627 亿元新台币。控制预算赤字亦成为台湾地区的政府刻不容缓的课题。

（四）对中国的启示——控制预算赤字的必要性与做法

国际货币基金会在 2010 年 3 月 21 日发出警告，七大工业国家债务占 GDP 比在 2014 年将达到 110%，因此呼吁各国加速振兴经济措施的出台脚步。同时由于先进国家在金融风暴期间所推出的各项振兴经济的措施规模实际上仅占 GDP 的 1.5%，因此国际货币基金认为仅靠出台还不足以削减预算赤字，各国必须展开财政平衡工作。当前欧洲地区的欧元贬值与股市持续疲软，更突显了控制预算赤字与债务的重要性。避免国家债务危机引发的二次金融风暴已迫使各国不得不进行财政重整！

2010 初希腊出现债务危机，引爆了欧盟国家巨额财政赤字与债务造成的国家信用评级下跌与无力偿债问题，导致欧元急速贬值，全球股市疲软，二次金融风暴的疑虑笼罩该地区。欧元区各国 2010 年预算缺口平均将占 GDP 的 6.6%，较 2009 年的 6.3% 还高，欧盟将释出 7 500 亿欧元（相当于 9 300 亿美元）的纾困方案。

英国财务大臣乔治·奥斯本（George Osborne）在 2010 年 5 月 25 日宣布，2010 会计年度将实施 62.5 亿英镑的预算删减计划。德国总理在 2010 年 6 月 7 日宣布从 2011 年起到 2014 年以前将缩减预算达 800 亿欧元（相当于 960 亿美元），以应付濒临债务危机的财政。目前欧盟各国皆已意识到预算赤字的严重性，分别提出规模不

等的删减岁出计划，期望能在数年内降低预算赤字规模，避免债务危机。

中国预算赤字与债务问题与 OECD 国家比较虽尚属轻微，但亦不能不重视它！毕竟中央的 4 万亿人民币加上地方政府的 13 万亿人民币扩大支出，对财政仍是相当可观的负担，各级政府预算赤字与债务的累积将相当快速。

本文认为金融风暴后各国巨额预算赤字与债务危机带来的启示是，中国亦应重视财政的健全与重整，健全的财政政策应有以下做法：

1. 积极加强开源节流

有关开源部分可以实行：（1）积极检讨各项税制，力求扩大税基，并在兼顾公平与效率原则下适度调整税率，增加税收。（2）在注重环保与永续发展的今日，研究开征与加强能源税。（3）各项规费或使用费应本受益付费的原则多加利用，如都市发展规费的征收。（4）以创造财富方式增加财源，如设立公营企业创造营收、都市重划或更新、土地开发等。

在节流方面可以实行：（1）全面检讨社会保险制度（如医疗健康保险），增加收费或节省开支，同时研究实施基金制以减轻政府的负担，或引进市场机制增加竞争。（2）国防支出更应在全世界和平共处的前提下，避免武器竞争，而有所节制。（3）科学教育研发等支出应尽量鼓励与利用民间资源。（4）应持续推动政府再造与“瘦身”，并将劳务外包，节约经费。

总之，唯有具备创意与理财观的政府，才能在不断开源与节流下缩短长期的预算收支结构赤字。

2. 再度实行宏观预算制度

1980 年代各国政府所推动的总体预算制度改革，在控制岁出与赤字增长方面有一定的贡献；1990 年代 OECD 国家财政的好转，已显示出该制度对降低结构性预算赤字的成效。该制度最大的特征在于预算编制时特别重视各种财政规范（fiscal norms），如公债上

限、基线预算、岁出上限、岁出删减、中程预算制度等，以作为每年度编制预算的准则。特别是基线预算制度正如同对各机关的预算请求设置财产权（property right），强制设限减少谈判成本，同时可以让各机关将预算使用更具效率的计划（Shick, 1986）。将政府年度支出进行通盘删减，或订订上限，使预算赤字不再扩大，更是对于预算赤字的控制具有直接成效（Davis, 1997）。

3. 推动绩效基础预算制度

OECD 国家 1990 年代兴起的绩效基础预算制度（performance-based budgeting）（Melkers & Willoughby, 1998），在岁出结余保留、预算自由裁量空间、计划资金重分配与预算绩效指针等方面进行了改革。它要求各机关建立绩效报告、绩效目标、绩效审计、绩效契约，以及按绩效基础编列等。该制度在加强授权与课责的原则下，改变行政官僚消化预算的文化，而让官僚将预算视为追求绩效的资源（Mascarenhas, 1996），提升预算资金的效率，是相当值得政府推动的预算制度。

六、结 论

在金融风暴的袭击下，各国政府以扩大公共支出与减税政策应对，导致各国预算出现巨额赤字；在可以预见的未来年度内，大多数 OECD 国家的财政要转亏为盈仍相当困难。原因在于长期结构性赤字加上经济周期赤字已让各国政府预算出现空前的巨额赤字，皆须仰赖举债支应，因此未偿还债务的累积亦呈现前所未见的快速增长，庞大的债务付息还本支出在未来年度势必排挤一般性的政府支出。

由于政府会计采取现金制，预算赤字的计算会比一般企业的财务会计更夸大；同时国家社会需要政府投入资本支出进行基础建设，以支持经济的持续发展。因此某些年度性适度的预算赤字应属正常现象，也不可怕。换句话说，一国的财政可以因为经济周期、

经济发展或国家安全因素出现暂时性的赤字，但从长期为财政的稳健计，仍应追求经济周期的收支平衡。

在经济复苏迹象明确时，各国政府应加速检讨各项振兴经济方案的出台，以避免因为财政政策落差问题对经济周期产生反向刺激效果，造成通货膨胀压力加大。同时对于因振兴经济扩大支出所遗留的庞大赤字与债务问题，更应避免造成债务风暴。2010 年的希腊债务危机与欧盟国家的赤字问题，再次凸显了必须正视预算赤字！本文建议进行财政改革时应积极开源节流、恢复实施宏观预算制度与实行新绩效预算制度。

参考文献

- 李胜彦 (2010). 中央银行、商业银行与专业银行的故事. 台湾世新大学 CEO 讲座演讲稿, 3 月 20 日.
- 孙克难 (2001). 主要国家追求财政平衡的经验与启示. 主要国家产经政策动态季刊, 3: 37 - 49.
- 徐仁辉 (2009) 公共财务管理. 台北: 智胜文化事业有限公司.
- 徐仁辉、蔡馨芳 (2009). 振兴经济方案对政府财政之冲击——美国与台湾案例分析. 财税研究, 41 (4): 23 - 37.
- 杨舒晴 (2009). G7 振兴经济措施及其国家财政情况. 全球台商 e 焦点电子报, 6 月 26 日.
- Barth, J. T. & Wells, J. M. (1999). Budget Deficits and Economic Activity. In Shojai, S. Ed. *Budget Deficits and Debt: A Global Respective*: 41 - 53. Westport: Praeger.
- Barro, R. J. (1979). On the Determination of Public Debt. *Journal of Political Economy*, 87 (5): 940 - 971.
- Buchanan, J. M. & Flowers, M. R. (1987). *The Public Finances: An Introductionary Textbook*. Illinois: IRWIN.
- Davis, E. (1997). The Evolution of Federal Spending Controls: A Brief Overview. *Public Budgeting & Finance*, 17 (3): 10 - 23.
- Furceri, D. & Mourougane, A. (2009). Financial Crisis: Past Lessons and Policy Implications. OECD Economics Department Working Papers, No. 668. Paris:

OECD Economics Department.

Laffer, A. (1993). Deficits Don't Matter. *The World and I*, March: 415 - 439.

Lucas, R. E. Jr. & Stokey, N. L. (1983). Optimal Fiscal and Monetary Policy in An Economy Without Capital. *Journal of Monetary Economics*, 21 (1): 55 - 93.

Mascarenhas, R. C. (1996). Searching for Efficiency in the Public Sector: Interim Evaluation of Performance Budgeting in New Zealand. *Public Budgeting & Finance*, 16 (3): 13 - 27.

Melkers, J. & Willoughby, K. G. (1998). The State of the States: Performance-Based Budgeting Requirements in 47 out of 50. *Public Administration Review*, 58 (1): 66 - 73.

Missale, A. (1997). Managing the Public Debt: The Optimal Taxation Approach. *Journal of Economic Survey*, 11 (3): 235 - 265.

OECD (1996). *Managing Structural Deficit Reduction*. Paris: OECD.

OECD (2009). *Economic Outlook*, 86. Paris: OECD.

Rubin, S. I. (1992). Budgeting: Theory, Concepts, Methods, and Issues. In Rabin, J. Ed. *Handbook of Public Budgeting*: 3 - 24. New York: Marcel Dekker.

Schick, A. (1986). Macro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies. *Public Administration Review*, 46 (2): 12 - 34.

(责任编辑: 陈小就)